

# Análise acerca da essência burocrática weberiana e os pressupostos mecanicistas: a relação entre o perfil dos líderes e a incidência de disfunções burocráticas em uma instituição pública

Airton Carlos Patzlaff<sup>1</sup>, Gilson Ditzel Santos<sup>2</sup> e  
Priscila Maria Gregolin Patzlaff<sup>3</sup>

- 1 Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Especialista em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Bacharel em Administração pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil. E-mail: airtonpatz@gmail.com
- 2 Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Mestre em Administração pela Universidade de Tsukuba, Japão. Graduado em Engenharia Industrial Elétrica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil. E-mail: ditzel@utfpr.edu.br
- 3 Pós-graduada (lato sensu) em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Bacharel em Administração pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil. E-mail: prikagregolin@hotmail.com

**RESUMO:** O presente estudo visa identificar se o perfil gerencial das lideranças e dos processos burocráticos desenvolvidos em uma universidade pública condizem com os pressupostos mecanicistas indicados por Burns e Stalker. Para tanto, efetua-se um trabalho prospectivo junto a 50 servidores técnico-administrativos situados na UTFPR – Campus Pato Branco, por meio da aplicação de questionários divididos em variáveis classificatórias e de percepção. As respostas atribuídas a estas questões foram apreciadas sob um prisma científico-estatístico, buscando alicerce na técnica de análise de *Clusters*. Por derradeiro, a pesquisa em pauta revelou que elementos ligados a uma liderança autocrática e inflexível reforçam a percepção mecanicista e imutável da burocracia.

**Palavras-chave:** Burocracia, Disfunções, Liderança, *Clusters*.

**Analysis About the Essence Weberian Bureaucratic and the Mechanistic Assumptions: the relationship between the profile of leaders and the existence of bureaucratic dysfunction in a public institution**

**ABSTRACT:** This study aims to identify the profile of leaderships and of bureaucratic processes developed at a public university, likewise, verifying if meets the mechanistic assumptions indicated by Burns and Stalker. For this purpose, we performed a survey with 50 administrative servers located in UTFPR - Campus Pato Branco, applying questionnaires composed of classificatory variables and perceptual variables. The answers to these questions were examined under a prism statistical-scientific, seeking support in Cluster analysis. Finally, this research revealed that an autocratic leadership reinforces the perception of mechanistic bureaucracy.

**Keywords:** Bureaucracy, Dysfunctions, Leadership, *Clusters*.

## 1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista os desafios apresentados pela conjuntura sócio-econômica hodierna, faz-se mister que as instituições públicas e privadas se adaptem às novas demandas competitivas que emergem do universo capitalista.

Nessa perspectiva, infere-se que os processos e desafios de gerenciamento existentes no âmbito público e privado possuem claras distinções, sobretudo em virtude das limitações impostas pela vasta legislação que baliza a condução dos atos desempenhados pela Administração Pública.

Convém expor que o Brasil é adepto do modelo burocrático de gestão pública, sistema esse que encontra suas raízes teóricas em Max Weber, em um período que se remete ao final do século XIX, de modo que essa modalidade administrativa denota a existência de uma estrutura do tipo racional-legal, a qual traz repercussões notórias nos diversos âmbitos do gerenciamento governamental. (PALUDO, 2013)

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (2004) as repercussões da burocracia, concebida em sua essência ontológica, contribuem positivamente a uma gestão proba e responsável, não havendo óbice quanto à aplicabilidade dos pressupostos weberianos em contextos de grandes mudanças.

Entretanto, estudos desenvolvidos por Burns e Stalker (1961) trazem novas concepções gerenciais, subdividindo as estruturas organizacionais em mecânicas (rígidas/burocráticas) e orgânicas (flexíveis/dinâmicas). Tais reflexões teóricas acabam por associar a imagem da burocracia a modelos arcaicos de gestão, quando na realidade o modelo mecanicista sugerido pelos referidos autores está relacionado – sobretudo – às disfunções da burocracia, e não à sua essência weberiana.

Seguindo esse raciocínio, Secchi (2009) defende a importância da burocracia, e a necessidade em se desenvolver estudos de campo comparando os diferentes modelos de gestão pública, haja vista que as novas estruturas gerenciais compartilham características essenciais do modelo burocrático tradicional, sobretudo no que tange à essência weberiana, dissuadindo pensamentos restritos às disfunções burocráticas destacadas por Merton (1949), as quais trazem um caráter depreciativo à burocracia.

Com efeito, o artigo em questão busca compreender quais os perfis gerenciais existentes em uma organização tipicamente burocrática, e quais as disfunções presentes nos grupos de natureza preponderantemente mecânica e orgânica, ciente de que os padrões de liderança autocrática e democrática - segundo Burns e Stalker (1961) - estão respectivamente relacionados à estrutura mecanicista e, por conseguinte, orgânica.

Ao identificar quais os perfis de liderança e as pertinentes disfunções existentes em uma organização burocrática, passa-se – outrossim – a distinguir qual a real essência dos postulados burocráticos introduzidos por Max Weber, haja vista o intuito original desse pesquisador em discorrer acerca de um tipo-ideal. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004).

Na perspectiva analítica weberiana, a burocratização consiste em um fenômeno de vertente sociológica que engloba todas as principais esferas da modernidade, de modo a contemplar as características centrais de um quadro administrativo ideal, a ponto de inferir que: “o futuro pertence à burocratização”. (WEBER, 1980, p. 23)

Corroborando essa perspectiva ideal, o artigo em questão revela que as características que definem a rigidez ou flexibilidade de uma organização estão relacionadas ao perfil dos líderes e à sua maneira de conduzir a organização burocrática, razão pela qual os líderes autocráticos – ao comandarem entidades do tipo racional-legal – se mostram mais suscetíveis a externalizar disfunções burocráticas em virtude das prerrogativas legais exercidas indevidamente.

Se Weber pudesse analisar o trabalho dos executivos das grandes corporações contemporâneas, teria dito a mesma coisa que disse do trabalho do político: que é intrinsecamente trágico, que possibilita o uso despótico do poder. (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 915)

Segundo esse raciocínio, Olivieri (2011) argumenta que a concessão de poder a líderes despóticos implica numa ameaça potencial aos modelos democráticos e participativos de burocracia. Com efeito, as pesquisas de Olivieri sugerem que, em face da predisposição de um grupo de indivíduos a incorrer em vícios administrativos e desvios de conduta, incorre-se na falácia popular de atribuir o caráter mecanicista à totalidade das organizações burocráticas.

Vale lembrar que a “burocracia” teorizada por Max Weber deu as bases ao que diversos estudiosos administrativos consideram ser um tipo-ideal de gestão, no qual seus preceitos de formalidade, impessoalidade e profissionalismo guiariam os gestores para uma sistemática administrativa resistente aos vícios que desvirtuam a conduta organizacional. Segundo Souza (2009, p. 176) “o tipo-ideal, como nos ensina Max Weber, é a seleção dos aspectos mais característicos de um papel social de modo a enfatizar os aspectos essenciais e a descartar os secundários”.

Não obstante, ao revés dos benefícios originais, alguns autores questionam o poder do modelo burocrático em lidar com as mudanças do entorno sócio-econômico; para tanto, as reflexões ulteriores buscarão superar esse impasse, utilizando-se a estatística multivariada como instrumento de apoio na análise dos agrupamentos (meanicistas/orgânicos) existentes na organização burocrática em apreço.

Visando cumprir esse desiderato, o artigo se subdivide em três momentos distintos. Inicialmente, faz-se uma reflexão preliminar acerca dos modelos de gestão pública e das disfunções burocráticas cientificamente teorizadas. Posteriormente, efetua-se a coleta e análise dos dados empíricos, buscando subsídio nos pressupostos acadêmicos inerentes às particularidades das variáveis classificatórias e de percepção aqui investigadas.

## 2 OS DIFERENTES MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Cada vez mais, a população tem demonstrado o anseio de presenciar uma gestão pública mais dinâmica e próxima dos modelos utilizados na administração privada, no

entanto, buscar alternativas em meio à infinidade de normas que cercam a administração pública brasileira demonstra ser uma tarefa complexa.

Convém lembrar que a Constituição Federal de 1988, artigo 37, estabelece um conjunto de princípios a serem observados pela administração pública, sendo eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A observância dessas prescrições mostra-se condição essencial para afastar atos ilícitos, uma vez que a legalidade inerente ao modelo burocrático traz um conjunto de procedimentos que visam defender a supremacia do interesse público sobre o privado. (VASCONCELOS, 2009)

No entanto, a história revela que nem sempre o Brasil atribuiu a primazia dos interesses públicos sobre o privado, de tal sorte que a organização político-administrativa do Estado passou por diferentes modelos de gestão, destacando-se o patrimonialismo e o burocrático.

Quanto ao modelo patrimonialista, entende-se que este corresponde às sociedades pré-democráticas ou pré-capitalistas. Esse padrão esteve presente de modo constante nas monarquias absolutistas européias que vigoraram até o século XIX, nas quais o patrimônio do Estado se confundia com o do soberano, ou seja, a coisa pública (*res publica*) não era diferente da coisa privada. (PAES, 2010)

Destaca-se que para Weber (2004, p. 3) “quanto à sua natureza, o poder de mando político, o do pai de família, o do senhor territorial ou o do senhor de servos não diferem neste caso, p. trata-se da situação de patrimonialismo”.

Enquanto vigorou o patrimonialismo, a nação era composta por um grupo desordenado de súditos, estando ausente a distinção entre a “*res publica*” e a “*res principis*”, em outros termos, não havia separação entre os bens pertencentes ao Estado e ao próprio soberano.

Em face disso, Maximiano (2000, p. 99) infere que “patrimonialismo é uma palavra usada para designar essa disfunção, indicando o costume dos políticos de usar a máquina do Estado como se fosse propriedade deles”.

Pode-se dizer que alhures existia uma espécie de interpermeabilidade dos patrimônios público e privado, de modo que o patrimonialismo não se baseava na salvaguarda do patrimônio público em relação aos interesses privados, ao revés, se ocupava da usurpação dos recursos públicos.

As autoridades desta época não estavam sujeitas a nenhuma lei. Seus desígnios só poderiam ser entendidos, ou mesmo conhecidos, à medida que fossem do seu agrado revelá-los aos cidadãos comuns, ou seja, estavam acima de qualquer lei, decreto ou mandamento. (WEBER, 1996)

Nesse período, era visível o fato de que os agentes públicos almejavam, pelo cargo, aumentar suas aziendas, negligenciando os cuidados para com o patrimônio público. Práticas de corrupção e a contratação de parentes (nepotismo) ocorriam com habitualidade, sem óbice legal ou moral. (NUNES, TOLFO e NUNES, 2013)

Na ocasião em que o sistema capitalista e a democracia ganharam ascensão, o mercado e a própria sociedade civil promoveram a distinção dos domínios do Estado. Nessa nova perspectiva histórico-cultural, a administração patrimonialista passa a ser vista como uma exorbitância inaceitável.

Neste marco, exímios pensadores desenvolveram novas propostas de gestão como método de combater à corrupção e ao nepotismo patrimonialista, entre outros vícios capazes de deturpar a função máxima dos agentes públicos (o bem da coletividade).

A fim de romper com os velhos paradigmas patrimonialistas, destacam-se as concepções burocráticas teorizadas por Weber:

Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. (WEBER, 1982, p. 230)

O modelo analítico burocrático, descrito pelo sociólogo alemão Max Weber, deu origem a um rico arcabouço teórico, o qual inspirou os cientistas administrativos a esmiuçarem quais as atividades-meio a serem exercidas pelos praticantes de atos públicos, profissionalizando a administração das organizações e separando a propriedade dos particulares daquilo que seria considerado domínio público.

Acerca do termo “burocracia”, convém esmiuçar a visão conceitual de Max Weber interpretada por Motta e Bresser-Pereira:

Max Weber, entretanto, não se preocupou em definir burocracia. Preferiu conceituá-la através da extensa enumeração de suas características. (...) Em primeiro lugar, Max Weber, que a estudou amplamente, não considerou burocracia um tipo de sistema social, mas um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 6)

Assim sendo, o modelo burocrático – introduzido no Brasil pelo governo de Getúlio Vargas – visava (teoricamente) proteger os bens do Estado do patrimonialismo, dotando o governo de maior capacidade gerencial para conduzir melhor os seus negócios e atividades que emergiam da nova conjuntura.

### **3 A BUSCA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

Segundo Slomski (2009) a administração pública burocrática surgiu em meados do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, utilizando como instrumentos centrais o rígido formalismo e a impessoalidade, em síntese, o poder racional-legal. No entanto, a partir das últimas

duas décadas, emergiu no cenário mundial o modelo de gestão conhecido como administração pública gerencial, no qual as entidades públicas passam a existir para o atendimento das necessidades sociais, orientadas por missões que despontavam das novas demandas emergentes.

Para melhor clarificar os reflexos das transformações, perceptíveis já na década de 80, faz-se uso das palavras de Drucker (1980, 100) o qual expõe que “as mudanças na estrutura populacional e sua dinâmica são tão extensas e penetrantes que afetam todas as instituições públicas e privadas”.

Diante disso, observa-se que existe uma notória tendência na administração pública brasileira em se efetuar uma transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, fato esse que se baseia na visão popular dominante, a qual se concentra nas disfunções da burocracia (mecânica, rígida, voltada a si mesma) e nas vantagens do modelo gerencial (orgânico, flexível, voltado para o atendimento do cidadão).

Motta e Bresser-Pereira (2004) argumentam que a burocracia tem dois sentidos. Tem o sentido weberiano, científico, sociológico e administrativo, e tem o sentido popular. O senso comum é de que a burocracia é coisa lenta e ineficiente, sobretudo em virtude da proliferação das disfunções burocráticas.

Porém, não se podem olvidar as várias vantagens trazidas pela burocracia enquanto modelo racional-legal de gestão, de modo que o sistema burocrático - concebido em sua essência weberiana - permanece com o potencial de agregar valor às organizações.

Weber conclui que a administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação. A burocracia, ou organização burocrática, possibilita o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança. (MAXIMIANO, 2000, p. 64)

Ciente de que a imagem depreciativa do modelo burocrático de gestão emana das suas disfunções e não da sua essência weberiana, as linhas subsequentes se dedicam à análise das anormalidades pragmáticas na condução da burocracia, sendo a propagação das disfunções do modelo o fator inibidor de sua aplicabilidade à nova realidade gerencial.

#### **4 AS RAÍZES SOCIOLÓGICAS DAS DISFUNÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Trazendo esta reflexão para o contexto específico do Brasil, nota-se que foi através de um viés patrimonialista que a nação brasileira se constituiu, carregando em seu cerne um conjunto de vícios e equívocos socioculturais. Faoro (1976, 74) comenta que a “herança histórico-cultural brasileira acarreta a prática de um ritualismo formalista de caráter burocrático-patrimonialista, no qual o Estado precede a sociedade”.

Em outros termos, nota-se que a organização político-administrativa do Brasil emanou de padrões equivocados de gestão, haja vista que os modelos inseridos na



nação brasileira ignoraram as características sociais e culturais do povo local, sendo introjetados pela civilização de origem europeia com o propósito de garantir a condição colonial deste novo Estado, essencialmente patrimonialista.

De acordo com essa perspectiva, o Brasil é encarado como um lugar onde processos modernizadores conduzem a uma modernidade pirata na qual se preservam as velhas essências personalistas e patrimoniais sob a capa engomada de aparelhos normativos fabricados para não funcionar. (ASSIS, 2001, p. 229)

Nesse sentido, nota-se que consagrados autores da sociologia política colocam a história colonial portuguesa como um apêndice na intenção de demonstrar o pecado original da formação social brasileira. Segundo Souza (2000, p. 182), “a nossa formação social seria, portanto, defeituosa devido à permanente influência da herança estatal portuguesa, a qual impediu o país de livrar-se do atraso social e econômico”.

Avançando na análise acerca da formação burocrática no Brasil, nota-se que com o passar dos anos a civilização brasileira (legalmente independente) sentiu a necessidade de implementar avanços em seu modelo de gestão pública, outrora assentado no patrimonialismo colonial exploratório; e para tanto, buscou respaldo em suas raízes teóricas europeias, transitando artificialmente do patrimonialismo a uma nova racionalidade burocrática.

Na Europa Ocidental, o racionalismo incluía o empresário orientado por princípios morais, a emergência da ciência empírica, o crescimento das profissões modernas, das instituições legais e de novas formas de organização política, baseadas na dominação racional-legal e em burocracias públicas eficientes. (SCHWARTZMAN, 2004, p. 28)

Nesse sentido, acreditou-se ingenuamente que tais fórmulas trazidas do contexto europeu seriam replicáveis e eficazes no Brasil (quiçá, buscava-se tal ineficácia). Com efeito, nota-se que a influência da colonização exploratória fez com que se introduzissem modelos de gestão ineficazes, incapazes de garantir a modernização e a emancipação sócio-política brasileira, os quais (ao serem utilizados no Brasil de forma acrítica) implicaram em falácias interpretativas oriundas de uma análise teórico-weberiana viciada.

A figura de autoridade utilizada para carimbar a recente criação com o necessário “prestígio científico” para além de qualquer dúvida foi nada mais nada menos que o cientista social alemão Max Weber, considerado por muitos o maior sociólogo de todos os tempos. De “weberiano”, no entanto, esse conceito tem muito pouco além do nome. (SOUZA, 2009, p. 60)

Neste viés, Souza (2000) defende a tese que procura desvincular a dinâmica do desenvolvimento brasileiro da lógica de desenvolvimento das instituições do Ocidente

moderno, uma vez que reconhece que as particularidades de uma nação demandam fórmulas de intervenção social e modelos de gestão pública distintos, reconhecendo o equívoco ao se importar modelos de desenvolvimento e gerenciamento dissociados da realidade local.

Segundo Souza (2009, p. 103) o elemento básico para se alcançar “uma interpretação menos superficial e mais crítica da realidade brasileira é começar por uma análise das estruturas profundas do capitalismo contemporâneo ou do ‘racionalismo ocidental’, na formulação mais neutra de Max Weber”.

Assim, surge o questionamento acerca da aplicabilidade dos postulados weberianos no contexto brasileiro, indagando-se qual a origem das mazelas na gestão pública atual. Para elucidar esta questão, alguns autores questionam a eficácia das análises de Max Weber ao serem transpostas para uma realidade distinta do contexto da Europa Ocidental; por outro lado, autores como Bendix (1998) defendem que os estudos sociológicos de Weber estariam preparados para uma transcrição em novas realidades culturais e históricas.

Segundo Schwartzman (2004, p. 30) “Weber mostrou como as modernas sociedades capitalistas racionais evoluíram do ambiente político e cultural único da Europa Ocidental, mas não considerou os possíveis desenvolvimentos surgidos de outras culturas e outros contextos históricos”. Já para Bendix (1998), embora Max Weber tenha concentrado seus estudos acerca do desenvolvimento do racionalismo na civilização europeia, ainda assim ele considerou os eventuais impactos inerentes à intervenção social de outras épocas e culturas, para as quais sua teoria seria adaptada.

Diante de tais argumentos, conclui-se que a racionalidade teorizada por Weber carrega em seu cerne o potencial explicativo do contexto brasileiro, impelindo a criação de modelos prescritivos de gestão baseados nesta concepção racional-legal; tal constatação não deixa dúvidas de que os pressupostos ontologicamente burocráticos (essencialmente weberianos) em nada tem relação com as falácias pragmáticas emanadas dos equívocos interpretativos coloniais. Destarte, nota-se que a tentativa de importar da Europa o modelo de gestão burocrática, sem as devidas adaptações ao contexto sócio-político e administrativo brasileiro, acabou por desencadear uma sucessão de disfunções, as quais serão melhor analisadas nos tópicos subsequentes.

## **5 DISFUNÇÕES INERENTES AO MODELO BUROCRÁTICO DE GESTÃO**

Como primeira disfunção, destaca-se a “internalização e elevado apego às normas”. Para Vergara (2014), de modo recorrente, as organizações burocráticas extrapolam na tentativa de regulamentar de forma desarrazoada todos os procedimentos e condutas, desde o formato dos documentos até prescrições normativas para carimbos e cabeçalhos.

Nesse sentido, vislumbra-se que as diretrizes da burocracia, emanadas por meio de normas e regulamentos, surgem – originalmente – como mecanismo propulsor do



alcance dos objetivos organizacionais. (WEBER, 2004)

Entretanto, verifica-se que muitas organizações burocráticas interpretam as normas e regulamentos como a razão de ser da instituição, as quais tendem a adquirir um valor positivo, próprio e importante, independentemente daqueles objetivos ontológicos, passando a substituí-los gradativamente. De acordo com Merton (1949) as normas e os regulamentos passam a se transformar de meios em objetivos.

A mais conhecida das autoridades descritas por Weber é a racional legal, que tem sua origem na burocracia e é a mais difundida pelo efeito de padronização. Esse modelo de autoridade parte da crença na legalidade para impor padrões e regras normativas, abstratas, intencionalmente estabelecidas e universais. (SILVA e NETO, 2012, p. 27)

Segundo Maximiano (2000, p. 97) “procurando prever e controlar tudo, as organizações formais criam regras em excesso e funcionários em excesso para fiscalizar o cumprimento dessas regras”. Nessa perspectiva, as disfunções se tornam deveras perceptíveis, sobretudo diante dos controles e previsões desempenhados sem um propósito plausível, carecendo de critérios coerentes e aceitáveis.

Outra disfunção a ser considerada é o “excesso de formalização, rotinas e registros”. De modo similar à “internalização e elevado apego às normas”, o desvio de funcionamento, também conhecido como excesso de formalização, diz respeito às consequências do exagero de formalidades e padronização nos procedimentos, bem como, do excesso de rotinas, despachos e encaminhamentos administrativos.

De acordo com Maia e Pinto (2007, p. 23) “é certo que deve haver controles, rotinas, procedimentos, etc., mas na estrita medida da necessidade, observando as condições de adição de valor ao produto no transcorrer do processo”.

O excesso de papéis e documentos constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, o que leva o leigo, muitas vezes, a imaginar que toda burocracia tem – necessariamente – um volume inusitado de “papelório”, formulários e documentos. (CHIAVENATO, 2014)

Nesse viés, destaca-se uma outra disfunção burocrática, concebida como “resistência à mudança”. Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança. (SILVA, 2008)

Observa-se que, a burocracia tende a desenvolver profissionais resistentes à mudança, uma vez que condiciona seus agentes a cumprir regras rígidas, e a agir de acordo com os ditames editados por profissionais estáveis na organização, sendo tais padrões (geralmente) criados em uma realidade organizacional distinta da atual, inibindo – com isso – a construção de espaços para “o novo”.

Pode-se afirmar que a resistência à mudança encerra, em sua essência, o temor pela perda potencial de espaço ou poder. Assim, as pessoas ou grupos, em geral, resistem a qualquer movimento capaz de causar perturbação na ordem vigente, em razão do risco potencial de que tal mudança possa comprometer suas conquistas já consolidadas, ou em processo. (MAIA e PINTO, 2007, p. 24)

Com efeito, além da “resistência à mudança”, a qual emana da estabilidade e padronização, a burocracia organizacional também pode implicar na disfunção denominada: “despersonalização dos relacionamentos”.

Segundo Faoro (2001, p. 894) “a autoridade legal repousa sobre ordens impessoais”. Nesse sentido, a burocracia tem como uma de suas principais características a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários e o público externo, fato oriundo do excesso de disciplina nos processos e convívios interpessoais.

Segundo Maximiano (2000, p. 97) “a disciplina, por isso, pode tornar-se finalidade em si mesma, e não apenas um meio para a organização cumprir seus objetivos”.

Esse fenômeno se manifesta de forma explícita nos casos de organizações que atingem grandes dimensões, quando servidores são submetidos a procedimentos de comunicação formais com a chefia superior; quando passam a ser conhecidos como números de matrícula, ou como o pessoal da área tal. (MAIA e PINTO, 2007, p. 24)

Ademais, vale lembrar que a burocracia enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isso leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização: diante dos demais funcionários, o burocrata não os toma mais como pessoas mais ou menos individualizadas, mas como ocupantes de cargos, com direitos e deveres previamente especificados. (LACOMBE, 2012)

Além das disfunções já elencadas, outra disfunção a ser considerada é a “ausência de inovação e conformidade às rotinas”. De acordo com Souza (2009, p. 392), a conformidade às rotinas leva à alienação do homem, a ponto de que tais indivíduos “são percebidos por Weber como ‘especialistas sem espírito’, que conhecem tudo do mundinho técnico e especializado do trabalho de cada um e nada do mundo lá fora”.

Com a introjeção de rotinas e métodos rígidos de trabalho, algumas organizações se tornaram resistentes à mudança, desestimulando a inovação. O hierarquismo excêntrico – típico das burocracias inflexíveis – assola diversas instituições públicas, combinando a valorização excessiva da hierarquia e dos regulamentos.

De acordo com Maia e Pinto (2007, p. 24) “esse é um fenômeno bastante comum em determinados segmentos da administração pública, especialmente naqueles onde as rotinas de trabalho são mais padronizadas e formalizadas”.

Nesse sentido, entende-se que a burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera, pautando-se a conduta humana a partir de comportamentos intransponíveis.

Uma vez que a burocracia demanda certa devoção às normas e regulamentos, essa veneração às regras conduz à sua transformação em diretrizes absolutas, nas quais as normas e rotinas deixam de se relacionar a um conjunto de objetivos, e passam a adquirir caráter imperativo e absoluto. (MERTON, 1949)

Com efeito, outra disfunção que merece ser analisada é a “exibição de sinais de autoridade”, a qual se baseia na lógica de que: como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, de modo inquestionável e evidente, quem é o indivíduo que detém o poder hierárquico. “Como dizia Weber, os ricos e privilegiados não querem apenas ser mais felizes, eles querem também se sentir ‘legitimados’ no privilégio”. (SOUZA, 2009, p. 87)

Em razão disso, surge a tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, tais como o uniforme, a localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, o tipo de mesa etc., como meios de identificar quais são os principais chefes da organização.

A organização gasta muito mais tempo e energia com solenidades, cuidados com suas próprias instalações, privilégios e símbolos de prestígio de seus comandantes do que com a prestação de serviços. (...) A organização burocrática oferece muitas vantagens para as pessoas que são alçadas às posições de chefia, tais como símbolos diferenciadores e vantagens materiais. Conseqüentemente, a burocracia incentiva o conflito entre as pessoas que desejam essas posições por causa de suas vantagens e realça a vaidade de seus ocupantes, prejudicando a qualidade da administração. (MAXIMIANO, 2000, p. 100)

Nesse viés, surgem certos exageros (tangenciando a improbidade), os quais em nada acrescentam à condução eficaz da instituição pública, gerando desconforto para alguns, e até mesmo revolta para outros. Segundo Cohn (1979, p. 148) o burocrata “apresenta-se assim e não de outro modo, igualmente possível, porque há uma força que o constrange a ser assim, e essa força é social e também particular: dominação, poder”.

A partir de uma ótica weberiana, verifica-se que as organizações são cercadas por líderes movidos pelo desejo de poder e reconhecimento; todavia, a natureza e o grau de aplicação desta força em prol de um reconhecimento notório apresentam níveis distintos em cada instituição. (WEBER, 2004)

Ademais, dentro das organizações burocráticas é comum encontrar “dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público”, sendo essa uma das disfunções a ser analisada nas linhas subsequentes.

Na Administração Pública, é comum vislumbrar situações em que os usuários são atendidos de forma padronizada, de acordo com normas, regulamentos e rotinas internas, fazendo com que os cidadãos sintam-se irresignados com a pouca atenção, e recorrente descaso para com os seus anseios. Para Cohn (1973, p. 126), a racionalidade do gestor público muitas vezes se restringe a uma perspectiva instrumental que

negligencia a qualidade dos serviços, de modo que “o administrador é levado pelas suas próprias exigências e conformação a recusar-se, no mais das vezes, a levar em conta questões relativas à qualidade imanente, à verdade e, finalmente, à racionalidade objetiva do objeto”.

As pressões do público, que almeja soluções personalizadas que a burocracia costuma padronizar, fazem com que o funcionário perceba essas pressões como ameaças à sua própria segurança.

Essa interface necessária, condição de troca de informação entre Estado e sociedade, fica prejudicada, em especial, pela excessiva padronização e afirmação de valores internos (interesses, cultura, etc.) que distanciam os agentes públicos da compreensão acerca do que sejam os efetivos objetivos institucionais do órgão ou da entidade. Como reflexo principal dessa postura imprópria, tem-se uma organização pública voltada essencialmente para seu interior, negligenciando a necessária observância das demandas do ambiente. (MAIA e PINTO, 2007, p. 25)

Essa circunstância tem gerado – fatalmente – o inconformismo por parte dos usuários dos serviços públicos, sedentos por um atendimento customizado que possa ir além de condutas e respostas mecanizadas.

Por derradeiro, o modelo burocrático de gestão acaba por evidenciar a “categorização como base do processo de tomada de decisão”. Entre as tendências disfuncionais de maior destaque, cita-se a categorização como aquela que – certamente – possui maior relação com os processos decisórios no âmbito das instituições públicas.

Nessa instância disfuncional, observa-se que o caráter padronizado dos processos administrativos e burocráticos impõe determinada conformação à estrutura organizacional, especialmente no que concerne à tomada de decisões.

A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. (MARRAS, 2011)

Segundo Maximiano (2000, p. 98) “a hierarquia faz as pessoas dependerem de outras pessoas em posição superior. Subir na hierarquia pode depender muito de habilidade de relacionamento com o superior”.

Assim, além de concentrar a tomada de decisões em um único indivíduo, as influências pessoais podem ter um peso injustamente maior na escolha de colaboradores a serem promovidos, de modo que essa disfunção burocrática passa a influenciar decisões importantes através de critérios de amizade (subjetivos); ao invés de se basearem em habilidades técnicas (objetivas), tal como sugere a impessoalidade weberiana.

## 6 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS MECÂNICAS E ORGÂNICAS

A partir de estudos desenvolvidos por Burns e Stalker (1961), verificou-se a existência de dois sistemas opostos de práticas e estruturas administrativas, sendo divididos em estrutura mecânica (rígida/estática) e orgânica (flexível/mutável).

Tanto para Maximiano (2012) quanto para Vasconcelos (2004), o modelo mecânico corresponde a uma aplicação fragmentada dos pressupostos da burocracia; porém, de forma equivocada, o conceito mecanicista trazido por Burns e Stalker (1961) acaba se associando às disfunções do modelo burocrático, e não ao seu sentido ontológico:

O modelo mecânico, tal qual definido por Burns e Stalker, corresponde a uma aplicação dos princípios da burocracia weberiana. Trata-se de um sistema de controle formal, baseado na hierarquia da organização, com pouca margem de liberdade, sem incentivos à inovação e à mudança, baseado no controle dos procedimentos efetuados, que visa a eficiência na execução de processos conhecidos e repetitivos. (VASCONCELOS, 2004, p. 214)

Por outro lado, vislumbra-se no modelo orgânico uma proposta alternativa de gestão, dinâmica e preparada para mudanças, em oposição à estrutura mecânica vista como rígida e engessada. Nesse sentido, Silva (2008) argumenta que:

A organização orgânica é flexível às demandas da mudança ambiental, porque encoraja a mais grandiosa utilização das capacidades dos indivíduos. Os administradores são estimulados a adotar práticas que valorizam a motivação humana, a tomada de decisão e a responsabilidade dos funcionários. (SILVA, 2008, p. 339)

Vasconcelos (2004, p. 214) acrescenta que “o modelo orgânico, tal qual definido por esses autores, corresponde a um tipo de organização que não pode ser enquadrado como uma burocracia dentro da definição weberiana”.

Assim sendo, verifica-se que para Burns e Stalker (1961) os modelos mecânico e burocrático seriam vistos como sinônimos, concebidos como impróprios para contextos de mudança; ao passo que o modelo orgânico responderia às necessidades advindas de conjunturas dinâmicas e complexas tais como as vivenciadas atualmente.

Segundo Motta (1976, p. 11) “a explicação para o mau funcionamento organizacional para Burns e Stalker é, entretanto, simplista”. Diante desses argumentos, as linhas subsequentes almejam refutar a associação generalizada feita entre a estrutura mecânica e o modelo burocrático weberiano, demonstrando - via análises estatísticas - que o caráter mecanicista atribuído à burocracia emana de eventuais disfunções do modelo, e não de sua essência ontológica.

## 7 METODOLOGIA

Visando alcançar as pretensões desse estudo, inicialmente realizou-se uma pesquisa bibliográfica a fim de verificar o estado da arte da questão ora investigada, seguida da aplicação de questionários fechados junto a 50 servidores situados na Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco, composta por um universo de 72 técnico-administrativos.

Segundo Gil (2010) o questionário é definido como um instrumento de investigação apresentado por escrito às pessoas, composto por questões que têm por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, situações vivenciadas, expectativas, interesses, etc. Com relação à utilização eficiente deste instrumento de pesquisa, o autor supracitado enaltece a objetividade das questões fechadas, alertando – porém – o cuidado para que o questionário fechado contemple todas as alternativas relevantes.

No mister de obter elementos suficientes para responder às questões da pesquisa, o questionário foi elaborado e aplicado dentro dos rigores metodológicos e científicos, sendo o mesmo dividido em dois grupos de indagações: variáveis classificatórias e variáveis de percepção. Ademais, destaca-se que o presente instrumento de pesquisa teve como base os pressupostos clássicos e contemporâneos de gestão em organizações burocráticas.

Quanto às variáveis classificatórias, as mesmas se propuseram a traçar objetivamente um perfil dos líderes aos quais os servidores respondentes estão diretamente subordinados.

No que tange às questões de percepção, objetivou-se mensurar em que grau as disfunções burocráticas são sentidas pelos servidores inquiridos na pesquisa, utilizando-se – para isso – a Escala de Likert de 11 pontos. (ANDERSON, SWEENEY e WILLIAMS, 2003)

A fim de compreender a essência de tais indagações, elaborou-se a tabela subseqüente contendo a descrição das variáveis de percepção acima elencadas:

**Tabela 1 – Procedimentos executados pelos respondentes**

<b>b) Percepção quanto aos procedimentos diários executados pelos respondentes</b>
b1 - Excesso de formalismos
b2 - Padronizações excessivas
b3 - Rotinas defasadas (obsoletas)
b4 - Resistência a mudanças
b5 - Apego exagerado às leis

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

**Tabela 2 – Procedimentos executados pelos departamentos**

<b>c) Percepção quanto aos procedimentos diários executados pelos departamentos</b>
c1 - São excessivamente morosos



c2 - Cumprem formalidades desnecessárias
c3 - Exigem procedimentos em duplicidade
c4 - Implicam em constantes re-trabalhos

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

**Tabela 3 – Características dos superiores hierárquicos dos respondentes**

<b>d) Percepção quanto às características dos superiores hierárquicos dos respondentes</b>
d1 - Ocupa um espaço reservado, distante dos seus subordinados
d2 - Utiliza ferramentas de trabalho (móveis, máquinas...) diferenciadas
d3 - Possui um comportamento prepotente, que enaltece o cargo ocupado
d4 - Exige reverências ou modos próprios de se dirigir à sua pessoa
d5 - Age sem grandes distinções em relação aos seus subordinados

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Após coletar os dados empíricos, utilizou-se o aplicativo estatístico SPSS® versão 20.0 como ferramenta de apoio na tabulação e análise dos dados, a fim de obter com precisão as medidas de similaridade entre os objetos ora investigados, e formar agrupamentos baseados nas variáveis de percepção das disfunções burocráticas.

Análise de agrupamentos é o nome para um grupo de técnicas multivariadas cuja finalidade primária é agregar objetos com base nas características que eles possuem. A análise de agrupamentos classifica objetos (por exemplo, respondentes, produtos ou outras entidades) de modo que cada objeto é muito semelhante aos outros no agrupamento em relação a algum critério de seleção predeterminado. Os agrupamentos resultantes de objetos devem então exibir elevada homogeneidade interna (dentro dos agrupamentos) e elevada heterogeneidade externa (entre agrupamentos). (HAIR et al., 2009, p. 384)

Após a formação de *Clusters* baseados nas variáveis de percepção, utilizou-se a estatística descritiva a fim de obter tabelas de referências cruzadas contemplando as variáveis classificatórias, e traçar – por esse modo – um perfil dos líderes situados nos diferentes agrupamentos gerados pelo *software* SPSS®.

Sendo assim, a metodologia ora apresentada almeja verificar se os pressupostos weberianos, quando aplicados por líderes democráticos e participativos, proporcionam uma redução na percepção das disfunções burocráticas, e avaliar o potencial do modelo burocrático em se aproximar da estrutura orgânica sugerida por Burns e Stalker (1961).

## **8 FORMAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS CLUSTERS**

Primeiramente, após alimentar o aplicativo estatístico SPSS com os dados coletados através dos 50 questionários, utilizou-se a técnica de análise de conglomerados hierárquicos, tendo como elementos apreciados as 14 variáveis de percepção.

Aplicando-se o método de agrupamento em *Cluster* centróide, e como intervalo a distância euclidiana quadrada, obteve-se um quadro formado por 49 estágios. Através da regra de parada sugerida por Hair, Anderson, Tatham e Black (2009), constatou-se que o número de agrupamentos a ser formado deveria ser em número de três, haja vista que o coeficiente da aglomeração a evidenciar mudanças mais significativas foi entre os estágios 47 e 48.

Após definir a formação de 3 *Clusters*, aplicou-se a técnica K-Média para o caso em apreço, obtendo-se a seguinte estruturação:

**Tabela 4 – Características da formação dos *Clusters***  
**Final Cluster Centers**

	Cluster		
	1	2	3
b1	2,13	8,08	1,33
b2	5,48	6,92	0,00
b3	1,45	0,23	9,00
b4	2,00	0,62	8,17
b5	4,16	8,92	2,33
c1	3,10	8,77	0,00
c2	3,10	2,08	8,83
c3	3,16	0,15	0,00
c4	2,35	0,15	8,67
d1	2,16	8,92	7,67
d2	0,90	6,38	9,00
d3	0,16	8,92	5,00
d4	0,26	3,92	8,83
d5	7,61	0,08	0,00

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Com base nos dados supracitados, constatou-se que os grupos formados pelo *software* SPSS possuem forte heterogeneidade entre si, com características – deveras – singulares, de modo que é possível inferir algumas classificações para os três agrupamentos; sendo o *Cluster* 1 de natureza mais orgânica, e os *Clusters* 2 e 3 de natureza mais mecânica, conforme evidencia os argumentos ulteriores.

O *Cluster* 1 se caracteriza pela quase inexistência de disfunções, apresentando a pontuação mais expressiva para a única inferência perceptiva positiva (d5), a qual se refere ao fato do “superior hierárquico agir sem grandes distinções em relação aos seus subordinados”. No que tange às disfunções mais presentes, quando comparados os três grupos, constatou-se que houve apenas uma disfunção mais pontuada no grupo 1, e a mesma (c3) se refere à existência de procedimentos em duplicidade desempenhados pelos departamentos.

Com efeito, nota-se que o *Cluster* 1, formado por 62% do total de respondentes, evidencia reduzido grau de disfunções burocráticas, fato que merece uma análise acu-

rada no sentido de compreender quais os elementos classificatórios que poderiam estar repercutindo positivamente nos procedimentos burocráticos, os quais são apreciados nos tópicos subsequentes.

Ademais, o fato de existir um grupo caracterizado por mínimos graus de disfunções refuta a assertiva de que o modelo mecanicista de Burns e Stalker (1961) seria uma constante nas instituições burocráticas, haja vista que o *Cluster 1*, mesmo sendo de natureza tipicamente burocrática, possui fortes elementos orgânicos em sua estrutura.

Por outro lado, analisando-se o *Cluster 2*, verifica-se que os aspectos mais marcantes do grupo se referem ao forte apego às normas e à extrema impessoalidade nas relações pessoais, haja vista que as variáveis mais pontuadas foram b1, b2, b5, c1, d1 e d3.

Considerando os dados acima apresentados, conclui-se que o *Cluster 2*, formado por 26% dos indivíduos inquiridos, percebem um expressivo apego às leis, e também concentram um elevado grau de distanciamento nos relacionamentos. O fato em questão acaba por gerar um círculo vicioso entre a impessoalidade das relações e os exageros normativos, repercutindo na emergência de nítidas disfunções burocráticas, sobretudo na despersonalização dos procedimentos.

De acordo com Lacombe (2012), essa circunstância deriva de uma série de exigências feitas pelas normas e repassadas para os colaboradores de cada setor, os quais aplicam as regras com zelo e minúcia, sob a égide legal que os resguarda da ilegalidade. No entanto, os pormenores procedimentais nem sempre são fruto de uma hermenêutica legal adequada, por deveras, não são raros os casos da conduta dos agentes ser pautada em meros costumes institucionalizados.

O que se observa é que a importância atribuída aos padrões regulamentares acaba sofrendo uma distorção em relação à finalidade das próprias condutas. Um imperativo social que originalmente servia como instrumento para a consecução dos objetivos da organização, adquire subitamente um caráter absoluto. Em face disso, a obediência às regras não é mais relacionada com as vantagens que daí advirão, mas é simplesmente afirmada como obrigatória porque as normas existem. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004)

Nesse sentido, convém trazer à tona o argumento defendido por Schwartzman (2004, p. 28), onde se tem o entendimento de que o "racionalismo, para Weber, não era um objetivo em si, mas um meio para outros fins". Assim, torna-se evidente que a concepção analítica weberiana destoa da racionalidade vigente nas disfunções burocráticas, tal como revela os dados ora apreciados.

De acordo Motta e Bresser-Pereira (2004), intérpretes dos estudos de Weber, nota-se que o excesso de formalismos e o apego exagerado às normas, ambos presentes no *Cluster 2*, seriam faces de uma mesma moeda: disfunções burocráticas.

A "papelada" é outra disfunção da burocracia, é outra consequência das organizações, não prevista, nem desejada. Deriva diretamente do excesso de

formalismo, do princípio de que tudo o que ocorre em uma organização deve ser documentado. (...) Na administração pública, simples requerimentos transformam-se rapidamente em imensos processos. A compra de um parafuso, a venda de um prego põem em funcionamento toda a dispendiosa máquina pública. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 46)

Os excessos de formalidades, aplicados sem propósitos claros e evidentes, tendem apenas a prejudicar a celeridade dos procedimentos, bem como, o bom andamento dos processos administrativos. Com efeito, nota-se que o principal afetado pelas exorbitâncias procedimentais é o usuário dos serviços.

Discorrendo acerca da relação causal entre os procedimentos executados de modo inadequado e a ineficácia de seus efeitos práticos, Weber pondera com eloquência:

Este procedimento leva, indiscutivelmente, a um afastamento contínuo e crescente da realidade empírica e concreta que, por toda a parte, existe apenas com características de individualidade e particularidade. Em última análise, este método leva à criação de um sistema formado por fatores variáveis e quantitativos que não possuem nem realidade nem qualidade. (WEBER, 2001, p. 4)

Para doutrinadores jurídicos, a exemplo de Mello (2012), a lei deve ser vista como um instrumento de controle - um meio - para o alcance de objetivos maiores, que seriam a satisfação do interesse público, o fim deveras almejado pelos eminentes aplicadores do direito. Na percepção de Weber (1982:240) o administrador público “procura proteger-se contra a perda de controle pelas regulamentações”; tais preocupações, quando concebidas de forma desarrazoada, acabam por implicar nas disfunções burocráticas.

Quanto ao *Cluster 3*, as análises permitem inferir que a característica mais marcante do grupo, formado por 12% dos respondentes, está na resistência à mudança e na forte exibição de sinais de autoridade por parte dos superiores hierárquicos, considerando que as questões mais pontuadas foram b3, b4, c2, c4, d2 e d4.

Segundo os autores Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 44) há casos em que “o formalismo se transforma em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado”.

Com efeito, os dados apresentados pela pesquisa retratam uma conjuntura dividida, formada por um grupo de colaboradores flexíveis (de um lado) *Cluster 1*, e um grupo de servidores resistentes à mudança (de outro lado) *Cluster 3*, criando um contexto paradoxal.

Para especialistas do ramo da administração pública, mostra-se nítida a resistência de alguns burocratas em aceitar as mudanças que o universo capitalista impõe.

O funcionário, com suas viseiras constituídas de regulamentos, permanece inflexível. Ele esquece que uma organização é, antes de mais nada, um or-

ganismo vivo, dinâmico, que participa de um ambiente físico e social em constante mutação. Ele esquece que a qualidade primeira de qualquer organismo vivo é sua capacidade de se adaptar, de se ajustar a um mundo em que nada permanece imutável. Esquecendo ou não levando em consideração tal fato, o funcionário burocrático dota de rigidez, de inflexibilidade a organização, resultando daí a ineficiência. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 45)

Assevera-se que indivíduos com percepções distintas se vêem compartilhando um mesmo espaço na organização investigada, convivendo com pensamentos e comportamentos destoantes dos seus. Porém, a realidade hodierna aponta para uma inescusável transição do perfil conservador para um modelo comportamental mais suscetível às mudanças, uma vez que o próprio contexto sócio-econômico contemporâneo exige das organizações a propensão à transformação, como fator de sobrevivência. (POCHMANN, 2001)

Por derradeiro, nota-se que para implementar um modelo burocrático efetivamente liberto das disfunções e demais vícios, faz-se crucial a pré-disposição às mudanças, sendo que a realidade investigada ainda carece superar a eminente resistência existente mormente no *Cluster 3*, para garantir uma transformação plena, e – com efeito – prosperar sem óbices no entorno.

Nesse sentido, a fim de compreender quais os elementos classificatórios que eventualmente exercem influência na resistência à mudança e na elevação dos graus de disfunção burocrática, desenvolveu-se uma segunda análise estatística com base na técnica descritiva.

## 9 REFLEXÕES ATINENTES À CONDUTA DOS SUPERIORES HIERÁRQUICOS

Utilizando a Tabela de Referência Cruzada disponibilizada pelo *software* SPSS, fez-se uma análise acerca do perfil dos superiores hierárquicos nos 3 conglomerados, sobretudo no que tange ao estilo de liderança predominante em cada um dos *Clusters*.

Uma das principais questões classificatórias evidenciadas na pesquisa se refere aos processos de avaliação desempenhados pelos superiores hierárquicos, de modo que os três grupos evidenciaram claras distinções nesse sentido:

**Tabela 5 – Características das avaliações desempenhadas pelos superiores**

Metodologia utilizada pelo líder nos processos de avaliação			
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Coerente e lógica	56%	2%	0%
Pouco coerente, faltam critérios objetivos	4%	0%	0%
Incoerente, baseado apenas em aspectos subjetivos	0%	0%	0%
Injusta, não possui qualquer critério	0%	0%	12%

Indiferente, sem seriedade e comprometimento, apenas efetua avaliações periódicas para cumprir "protocolo"	2%	24%	0%
TOTAL	62%	26%	12%

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Quanto à importância dos processos de avaliação para o progresso da instituição e ascensão dos colaboradores, Ribeiro (2006) argumenta:

O funcionário tem interesse em saber como tem sido sua atuação, seu desempenho e sua contribuição. E o gerente não pode deixar de fazer isso. (...) O desempenho do funcionário no trabalho deve ser acompanhado e avaliado, periodicamente. A empresa acompanha e registra como ele tem se saído em suas tarefas. Ao receber informações sobre a sua atuação, o funcionário pode efetuar as correções em seu desempenho e, consequentemente, crescer no ambiente da organização. (RIBEIRO, 2006, p. 296)

De acordo com a Tabela de Referências Cruzadas, observou-se que o *Cluster 1* é formado sobretudo por indivíduos que concebem como coerente e lógica a avaliação realizada pelos seus superiores hierárquicos.

Já no *Cluster 3*, nota-se que 100% dos respondentes consideram injusta e sem critério a metodologia de avaliação desempenhada por seus líderes, ao passo que no *Cluster 2* está a maioria dos indivíduos que concebem como indiferente a forma dos líderes avaliarem.

Nesse sentido, percebe-se que 92,31% dos respondentes situados no *Cluster 2* consideram que o processo de avaliação executado pelos chefes não expõe seriedade e comprometimento, efetuando avaliações periódicas apenas para cumprir "protocolo", ou seja, como mera exigência institucional.

Na percepção de Ribeiro (2006, p. 299) os métodos de avaliação estariam sujeitos a "fracassar por alguns motivos. Muitas vezes, o programa torna-se burocrático, perde a qualidade, e alguns chefes simplesmente não fazem a avaliação. E existe a tendência de gerentes serem 'bonzinhos'".

Em termos gerais, nota-se que as distinções aglomerativas inerentes às variáveis de percepção também se estendem à presente variável classificatória. A partir de uma investigação estatística não-paramétrica – baseada na análise qui-quadrado – fez-se possível evidenciar nítidas distinções entre os três *Clusters*, haja vista que o Teste Qui-quadrado de Pearson revelou diferenças significativas entre os agrupamentos, na ordem de  $p < 0,001$ . (WEBSTER, 2006)

Com efeito, ressalta-se que cada um dos três *Clusters* apresenta formas distintas de avaliação dos subordinados, enfatizando que tais heterogeneidades também se refletem nas demais variáveis classificatórias, tal como explicita os parágrafos subsequentes.

Nesse sentido, embora a forma do grande-grupo avaliar os subordinados seja julgada preponderantemente coerente e lógica, haja vista que o *Cluster 1* agregou



90,32% de suas respostas nessa categoria, ainda assim existem alguns posicionamentos a serem revisados pelas lideranças dos três agrupamentos, como é o caso da forma dos superiores tomarem as decisões e o modo de aproveitamento dos talentos (pessoas) disponíveis.

**Tabela 6 – Metodologias para tomada de decisões**

Metodologia utilizada pelo líder na tomada de decisões			
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Individualmente	6%	24%	0%
Consultando alguns membros da equipe	38%	2%	0%
Consultando todos os membros da equipe	18%	0%	0%
Consulta os membros, mas decide de acordo com seus próprios conceitos	0%	0%	12%
<b>TOTAL</b>	<b>62%</b>	<b>26%</b>	<b>12%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Segundo Hernandez e Voser (2012, p. 145) “os comportamentos democráticos e autocráticos refletem o estilo de tomada de decisão”. Nesse viés, os dados da pesquisa revelaram uma clara divisão dos *Clusters*, de tal sorte que o agrupamento 1 demonstrou ter os líderes mais democráticos, e os agrupamentos 2 e 3 os líderes mais autocráticos; coincidindo essa classificação com a contida no tópico 8.

Considerando que 90,32% dos respondentes enquadrados no *Cluster 1* possuem líderes que consultam alguns ou todos os membros da equipe antes de tomar decisões, faz-se possível inferir – somado à análise feita sob as variáveis de percepção – que organizações burocráticas detentoras de líderes democráticos tendem a evidenciar menores graus de disfunção burocrática, aproximando-se do tipo-ideal weberiano. Tal estatística prova que “mesmo emoldurado pelos pressupostos burocráticos, é possível emergir processos consistentes de liderança”. (SILVA e NETO, 2012, p. 27)

Levando em consideração as análises desenvolvidas por Patzlaff (2011), nota-se que entre 2010 e 2011 – neste mesmo *locus* de pesquisa – houve uma considerável evolução na percepção de lideranças democráticas nos setores administrativos da UTFPR; nesta mesma lógica de ascensão, uma análise da evolução histórica dos dados evidenciados pelo Relatório de Gestão 2011 indicou um expressivo avanço na *performance* dos setores administrativos do Campus Pato Branco, acompanhados de uma redução nas disfunções burocráticas (UTFPR, 2011). Sendo assim, faz-se possível concluir que: há uma relação proporcional entre a ampliação de posturas democrático-participativas e a melhoria da *performance* administrativa nos setores burocráticos da instituição investigada.

Quanto à concepção democrático-participativa, a base está na relação orgânica entre direção e a participação dos membros de equipe. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende

uma forma coletiva de tomada de decisões. (MORAES, ALMEIDA e SILVA, 2009, p. 15)

No que concerne ao *Cluster 2*, este é formado por 92,31% dos integrantes situados na categoria em que os líderes tomam as decisões relativas aos processos de trabalho de forma individual. A constatação acima reflete uma tendência para o perfil autocrático de liderança nesse grupo, contrariando as prescrições discricionárias sugeridas por Mello (2012), o qual indica o discricionarismo na administração pública como ferramenta propulsora de uma gestão participativa e mais orgânica.

Segundo Lopes (1980, p. 63) os líderes autocráticos “buscam essencialmente impor sua vontade, procuram uniformidade de ação, e seu instrumento é a coação”.

Como nos ensina Max Weber, todos os estratos de pessoas poderosas e felizes em todas as sociedades dinâmicas e complexas, sejam elas tradicionais ou modernas, necessitam de uma “boa consciência” para si e de reconhecimento dos outros, dos próprios dominados, para seus privilégios. (SOUZA, 2009, p. 419)

Quanto ao *Cluster 3*, nota-se que 100% dos servidores enquadrados nesse grupo possuem líderes que consultam os membros da equipe, mas que na ocasião de tomarem as decisões agem de acordo com seus próprios conceitos. Tal circunstância denota uma democracia “mascarada”, ou seja, a liderança participativa existe apenas na teoria, não refletindo uma liberdade efetiva no universo pragmático.

É nesse sentido que argumenta Weiss (2014, p. 124), onde a participação organizacional deve ser fruto de um processo organizado, livre e efetivo, pois “para Weber, devem ser entendidas como livres aquelas ações realizadas racionalmente, sem qualquer tipo de coerção física ou psíquica, e nas quais se pode apreender um fim consciente”. Ou seja, um processo no qual os subordinados são consultados para tomada de decisão, mas em que suas opiniões são negligenciadas, não revela uma efetiva liberdade de opinião, tampouco apresenta uma finalidade consciente e plausível.

Assim, nota-se que os *Clusters 2* e *3* possuem os mais elevados graus de liderança autocrática, e ao mesmo tempo são os dois agrupamentos em que se concentram de forma mais perceptível as disfunções burocráticas.

Acerca do perfil exigido das novas lideranças advindas da revolução pós-industrial (líderes participativos e democráticos), entende-se que:

Politicamente consciente de seus direitos e obrigações e comprometido com os resultados da organização, o novo subordinado exige envolvimento nas decisões que lhe dizem respeito, buscando não apenas a remuneração, mas, também, a realização pessoal e profissional. Lidar com este novo tipo de subordinado exige muita competência no relacionamento interpessoal e forte conteúdo técnico, além de uma postura adequada a esse novo tempo. (SILVA, 1996, p. 47)

Da mesma forma que o *Cluster 1* se destaca pelo estilo democrático das lideranças, também há destaque no que tange ao bom aproveitamento do conhecimento e capacidade dos servidores, conforme evidencia a tabela abaixo:

**Tabela 7 – Utilização dos talentos disponíveis**

Aproveitamento do conhecimento e capacidade dos servidores			
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Bom aproveitamento do conhecimento e capacidade disponível	20%	0%	2%
Falta de oportunidades para expor as habilidades	16%	0%	2%
Existem oportunidades, mas os líderes subutilizam os talentos existentes	16%	22%	6%
Escassez de pessoas capacitadas para a demanda de trabalho	10%	4%	2%
<b>TOTAL</b>	<b>62%</b>	<b>26%</b>	<b>12%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Por outro lado, nota-se que os servidores enquadrados nos *Clusters 2* e *3* evidenciam um maior grau de respondentes subutilizando os talentos existentes na organização, haja vista que 84,61% do agrupamento 2, e 50% do grupo 3, consideram existir oportunidades na instituição para que os servidores apliquem suas habilidades e conhecimentos, mas que na prática os líderes não têm feito um uso adequado dessas vantagens intelectuais.

A fim de garantir o progresso das burocracias, segundo Weber (1982, p. 237) existe “a necessidade de levar em conta as qualificações gerais, pessoais e intelectuais, independentes do caráter subalterno”. Portanto, infere-se que todos os níveis funcionais hierárquicos devem ser valorizados em seu potencial laboral, de modo a atingir a eficiência da máquina pública por intermédio do aproveitamento otimizado dos recursos humanos.

De forma coincidente, verifica-se que os *Clusters 2* e *3* são aqueles que possuem o maior grau de disfunções burocráticas, e ao mesmo tempo concentram o número mais elevado de líderes autocráticos, os quais costumam avaliar de forma indevida os colaboradores e também subutilizam os talentos existentes.

Nesse sentido, faz-se necessário cautela na distribuição de poderes àqueles que não estão suficientemente preparados para desfrutá-lo, haja vista que a delegação de competências não minimiza a autoridade de quem pratica a concessão, ao revés, maximiza as habilidades daquele que doravante exercerá as atividades delegadas.

A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio da especialização das funções administrativas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que têm treinamento especí-

alizado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. (WEBER, 1982, p. 250)

Com efeito, nota-se que as regras propostas por Weber são aplicáveis a qualquer tempo, pois tal estudioso teorizou acerca de princípios perenes na condução eficaz da máquina-pública (LIMA e SOARES, 2013). A máxima de Weber consiste em descrever um modelo ideal e racional, capaz de resistir ao tempo, e – outrossim – aos transcendentais paradigmas sócio-econômicos.

Segundo Weber (1982, p. 251) “a burocracia oferece as atitudes exigidas pelo aparato externo da cultura moderna, na combinação mais favorável. Em geral, somente a burocracia estabeleceu as bases da administração de um Direito racional”.

Max Weber enfatiza que uma das principais virtudes da burocracia consiste em conseguir eliminar dos negócios oficiais todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo, em suma, fatores subjetivos sem propósitos relevantes.

Nesse sentido, os dados da pesquisa evidenciam que, ao contrário do que prescreve as diretrizes weberianas - por questões subjetivas - diversos servidores enquadrados nos *Clusters* 2 e 3 têm sido ignorados pelos chefes nos momentos estratégicos de decisão, não obstante tivessem condições de contribuir sobremaneira em razão da capacidade intelectual disponível, mas que se mostram subutilizados pela displicência de seus superiores hierárquicos.

Por fim, vale destacar os argumentos trazidos por Motta (1976), o qual infere - categoricamente - que o modelo autocrático e mecanicista de gestão é contrário às diretrizes burocráticas defendidas por Weber, haja vista que o perfil rígido e centralizador das decisões contrariam os princípios ontológicos da burocracia. Para Motta (1976) a participação e a descentralização na tomada de decisões não são atributos estranhos ao modelo burocrático weberiano:

Tal descentralização, ao contrário, é típica das burocracias, que funcionam graças à delegação de autoridade. Se não tivesse sido esta a idéia de Weber, é possível que não houvesse falado em burocracia, mas em autocracia. Para Weber, esses conceitos não são intercambiáveis. (MOTTA, 1976, p. 11)

Com efeito, torna-se claro que o perfil autocrático e mecanicista existente na organização burocrática em apreço está relacionado às disfunções da burocracia e não ao “tipo-ideal” weberiano, o qual enfatiza a importância da especialização administrativa e – por derradeiro – as nuances positivas de um modelo gerencial participativo.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados permitiu inferir que o *Cluster 1*, formado por indivíduos inseridos em ambientes conduzidos mormente por líderes democráticos, possui um menor grau de percepção das disfunções burocráticas; de modo que, na medida em que as lideranças assumem uma postura mais rígida e autocrática (*Clusters 2 e 3*), nota-se uma maior percepção de elementos depreciativos à burocracia institucional.

Embora os dados da investigação tenham indicado diversos pontos positivos na gestão da universidade, sobretudo no que tange ao *Cluster 1*, algumas disfunções burocráticas se mostraram deveras presentes, mormente nos *Clusters 2 e 3*.

Nesse sentido, entre as disfunções identificadas, destaca-se a categorização como base do processo de tomada de decisão, uma vez que 92,30% dos integrantes situados no *Cluster 2* informaram não ser consultados por seus líderes no momento de tomar decisões. Ademais, traz-se à baila que 100% dos servidores enquadrados no *Cluster 3* declararam ser consultados nos processos de tomada de decisão, mas que na prática a sua opinião não é levada em conta pelos decisores.

Weber (1982) defende que no modelo burocrático há necessidade de considerar as qualificações gerais, pessoais e intelectuais, independentes do caráter subalterno dos funcionários. No entanto, 84,61% dos servidores situados no *Cluster 2*, e 50% dos enquadrados no *Cluster 3*, consideram existir oportunidades na instituição para aplicar suas habilidades e conhecimentos, mas que no universo pragmático os líderes não têm feito um uso adequado do capital intelectual disponível, contrariando o princípio burocrático da especialização administrativa.

Com efeito, entre outras disfunções constatadas nos *Clusters 2 e 3*, destaca-se ainda: a resistência às mudanças; o excesso de formalização, rotinas e registros; a internalização e elevado apego às normas; bem como, a resistência à inovação e conformidade às rotinas. (MERTON, 1949)

Por derradeiro, o estudo em questão evidenciou que a presença de líderes autocráticos em departamentos administrativos de uma instituição pública está associada à elevação perceptiva das disfunções burocráticas.

Destarte, a presente pesquisa trouxe elementos capazes de confirmar que os pressupostos weberianos, tal como sustenta Secchi (2009), também se aplicam satisfatoriamente a contextos dinâmicos como o hodierno (*Cluster 1*), e que elementos ligados a uma liderança autocrática e inflexível (*Clusters 2 e 3*) reforçam a percepção mecanicista e imutável da burocracia evidenciada por Burns e Stalker (1961).

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, D. R; SWEENEY, D. J; WILLIAMS, T A. **Estatística aplicada à administração e economia**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

- ASSIS, A. O. A. A modernização seletiva de Jessé Souza. **História Revista**, Goiânia, v. 6, n. 1: 227-235, jan./jun. 2001.
- BENDIX, R. **Max Weber: an intellectual portrait, Max Weber classic monographs**. Londres/Nova York: Routledge, 1998.
- BURNS, T; STALKER, G. **The management of innovation**. London: Tavistock, 1961.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 9 ed. São Paulo: Manole, 2014.
- COHN, G. **Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- COHN, G. **Sociologia da comunicação: teoria e ideologia**. São Paulo: Pioneira, 1973.
- DRUCKER, F. **Administração em tempos turbulentos**. São Paulo: Pioneira, 1980.
- FAORO, R. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1976.
- HAIR, J. F; ANDERSON, R. E; TATHAM, R. L; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. 6 ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- HERNANDEZ, J. A. E; VOSER, R. C. Validação da escala de liderança para o esporte: versão preferência dos atletas. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 32, n. 1: 142-157, 2012.
- LACOMBE, F. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LIMA, A; SOARES, V. Desenvolvimento gerencial na administração pública do estado de São Paulo. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 9, n. 17, jan./jun. 2013.
- LOPES, T. V. M. **Motivação no trabalho**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.
- MAIA, F. S. N; PINTO, M. V. L. **Disfunções burocráticas em gestão de pessoas**. Brasília: TCU, 2007.
- MARRAS, J. P. **Administração de recursos humanos**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MERTON, R. K. **Social theory and social structure; toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.
- MORAES, M. B. S; ALMEIDA, N. S M; SILVA, O. A. **Gestão democrática escolar**. Jandira: Faculdade Eça de Queirós, 2009.
- MOTTA, F. C. P. Estrutura e tecnologia: a contribuição britânica. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1:7-16, jan./fev. 1976.
- MOTTA, F. C. P; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- NUNES, T. S; TOLFO, S. R; NUNES, L. S. Assédio Moral em Universidade: a violência identificada por servidores docentes e técnico-administrativos. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 9, n. 18:25-61, jul./dez. 2013.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pú-**



- blica**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5: 1395-1424, set./out. 2011.
- PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7 ed. São Paulo: Forense, 2010.
- PALUDO, A. **Administração pública**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2013.
- PATZLAFF, P. M. G. **Gestão de recursos humanos aplicada à administração pública: aspectos motivacionais responsáveis pelo ingresso e permanência dos trabalhadores em uma instituição pública federal**. Pato Branco: UTFPR, 2011.
- POCHMANN, M. **O emprego na globalização: a nova direção internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- RIBEIRO, A. L. **Gestão de pessoas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SCHWARTZMAN, S. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo, Augurium Editora, 2004.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2:347-369, mar./abr. 2009.
- SILVA, A. S; NETO, A. Uma contribuição ao estudo da liderança sob a ótica weberiana de dominação carismática. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 13, n. 6, dec. 2012.
- SILVA, F. A. **Administrando pessoas: reflexões do cotidiano de um executivo de recursos humanos**. São Paulo: Negócio Editora, 1996.
- SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SOUZA, J. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: UNB, 2000.
- SOUZA, J. **Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- THIRY-CHERQUES, H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.4:897-918, jul./ago. 2009.
- UTFPR. **Relatório de Gestão 2011**. Curitiba: UTFPR, 2011.
- VASCONCELOS, C. R. C. **Ministério Público na Constituição Federal: doutrina esquematizada e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2009.
- VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2:199-220, mar./abr. 2004.
- VERGARA, S. C. **Gestão de pessoas**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4 ed. Lisboa: Editorial Presença, 1996.
- WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1968.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. São Paulo: UNB, 2004.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

- WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- WEBSTER, A. L. **Estatística aplicada à administração e economia**. São Paulo: McGraw Hill, 2006.
- WEISS, R. Max Weber e o problema dos valores: as justificativas para a neutralidade axiológica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, mar. 2014.

*Artigo recebido em 08 de agosto de 2015.*

*Aprovado em 20 de maio de 2016.*